

VATT Muistiot 44

# Luovutusvoittoverotus – taloudellisia näkökohtia ja maiden välistä vertailua

---

*Essi Eerola*

# VATT MUISTIOT

44

## Luovutusvoittoverotus – taloudellisia näkökohtia ja maiden välistä vertailua

Essi Eerola

Essi Eerola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, [essi.eerola@vatt.fi](mailto:essi.eerola@vatt.fi)

Haluan kiittää Seppo Karia, Olli Ropposta, Tuukka Saarimaata ja Jukka Vanhas-  
ta hyödyllistä kommentteista ja keskusteluista.

ISBN 978-952-274-142-4 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
VATT Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, helmikuu 2015

# Sisällys

<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
<b>2 Luovutusvoittoverotuksen yleispiirteet Suomessa</b>	<b>3</b>
<b>3 Yleistä luovutusvoittoverotuksesta</b>	<b>5</b>
3.1 Luovutusvoittoverotus ja lukitusvaikutus	5
3.2 Luovutusvoittoverotus ja perintö- ja lahjaverotus	6
3.3 Luovutusvoittoverotus ja asuntojen hintadynamiikka	8
<b>4 Katsaus muiden maiden ratkaisuihin</b>	<b>10</b>
4.1 Ruotsi	10
4.2 Norja	12
4.3 Yhdysvallat	14
4.4 Kanada	16
<b>5 Kertymäperusteinen arvonnousun verottaminen</b>	<b>18</b>
<b>6 Lopuksi</b>	<b>19</b>
<b>Kirjallisuus</b>	<b>22</b>

# 1 Johdanto

Luovutusvoittoverotus on osa tuloverojärjestelmää, jossa sen rooli on täydentää pääoman vuotuiseen tuottoon kohdistuvaa pääomatuloverotusta. Luovutusvoittoverotuksen ansiosta pääoman arvonnousu tulee kohdelluksi verotuksessa samalla tavalla kuin pääoman vuotuinen tuotto. Jos osinkojen tai korkojen muodossa saatavaa pääoman tuottoa verotetaan, mutta luovutusvoittoja ei, verotus kannustaa nostamaan esimerkiksi yritysvarallisuuteen sidotun pääoman tuoton luovutusvoittona vaikkapa osinkojen sijaan.

Luovutusvoittoverotus liittyy yleensä tilanteisiin, joissa omaisuutta myydään. Toisaalta varallisuus saattaa siirtyä omistajalta toiselle myös lahjana tai perintönä. Näissä tapauksissa perintöverotus ja luovutusvoittoverotus yhdessä määräävät sen, millä tavalla varallisuuden arvonnousu tulee verotetuksi, vai tuleeko ollenkaan. Näin ollen luovutusvoittoverotuksen ja perintöverotuksen yhteensovittaminen vaikuttaa esimerkiksi siihen, kannattaako arvonnousu realisoida ennen vai jälkeen perinnön (tai lahjan) antamisen. Tässä mielessä perintöverokin on siis osa tuloverojärjestelmää, vaikka perintöverotuksella ajatellaan usein olevan myös itsenäinen, luovutusvoittoverotuksesta riippumaton tehtävänsä osana verojärjestelmää.

Tarkastelen tässä muistiossa luovutusvoittoverotukseen liittyviä taloudellisia näkökohtia ja arvioin tutkimuskirjallisuuden avulla veron vaikutuksia. Pyrin tarkastelemaan luovutusvoittoverotusta kokonaisuutena, mutta keskityn muistiossa paikoin oman asunnon luovutusvoittoverotukseen. Tämä johtuu siitä, että tyypillisesti oman asunnon luovutusvoittoverotus poikkeaa selvästi muun varallisuuden arvonnousun verotuksesta. Luovutusvoittoverotukseen liittyvien poikkeuksien ja huojennusten arviointi on sinänsä tärkeää. Lisäksi erityisesti silloin, kun keskustellaan perintöverotuksen korvaamisesta luovutusvoittoverotuksella, on tärkeää ymmärtää, mitä puutteita ja ongelmakohtia luovutusvoittoverotukseen liittyy.

En kuitenkaan tarkastele muita asumiseen kohdistuvia veroja, koska niihin liittyvää tutkimuskirjallisuutta on arvioitu kattavasti muualla (esim. Eerola ym., 2014). Pyrin huomioimaan tarkastelussa myös perintöverotuksen tehtävän luovutusvoittoverotuksen täydentäjänä, vaikken muuten tarkastelekaan perintöverotusta. Ropponen (2015) tarkastelee ja arvioi perintöverotukseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta laajemmin.

Esittelen ensin muistion luvussa 2 lyhyesti Suomen luovutusvoittoverotuksen pääpiirteet. Suomessa arvonnousua verotetaan silloin, kun omaisuus realisoidaan eikä silloin kun arvonnousu syntyy. Tästä seuraa erilaisia taloudellisia vaikutuksia. Tärkein taloustieteellisessä kirjallisuudessa esillä ollut vaikutus lienee niin sanottu lukitusvaikutus. Koska varallisuuden myyntiä lykkäämällä voidaan lykätä myös veron maksamista, varallisuus kannattaa pitää vanhassa vähemmän tuot-

tavassa kohteessa sen sijaan, että siirtää sen paremmin tuottavaan kohteeseen. Vero voi siis johtaa resurssien epäoptimaaliseen kohdentumiseen. Tarkastelen näitä vaikutuksia luvussa 3. Luvussa 4 tarkastelen muutamien maiden luovutusvoittoverojärjestelmiä ja tehtyjä uudistuksia ja arvioin tutkimuskirjallisuuden avulla ratkaisujen toimivuutta.

Käytännössä verotuksen tulokäsite sisältää vain realisoituneet arvonmuutokset. Jos vuotuinen tulo kattaisi kaiken sen, mikä voidaan käyttää kulutukseen ilman, että varallisuuden reaalin arvo pienenee (Schanz-Haig-Simons -tulokäsite), varallisuuden arvonnousu olisi osa vuotuista tuloa riippumatta siitä, onko arvonnousu realisoitu vai ei.

Periaatteessa arvonnousua voitaisiinkin verottaa vuosittain silloin, kun se syntyy eikä vain silloin, kun omaisuutta realisoidaan. Tällainen järjestelmä luonnollisesti edellyttäisi, että varallisuuden arvo kyetään arvioimaan ilman kaupankäyntiä. Joidenkin varallisuuserien, kuten esimerkiksi julkisesti noteerattujen yhteisöjen osakkeiden, osalta tämä olisi helppoa toteuttaa. Joidenkin muiden varallisuuserien, kuten esimerkiksi asunto-osakkeiden ja kiinteistöjen, veropohjan mittaaminen olisi vaikeampaa. Keskustelen näistä asioista lyhyesti muistion luvussa 5. Luku 6 sisältää yhteenvedon ja joitakin johtopäätöksiä.

## 2 Luovutusvoittoverotuksen yleispiirteet Suomessa

Suomessa omaisuuden arvonnousun verotus perustuu siihen, että arvonnousua verotetaan silloin, kun se realisoidaan eikä silloin, kun se syntyy. Lisäksi luovutusvoittoverotus kohdistuu nimelliseen, ei reaaliseen arvonnousuun. Luovutusvoittoverotuksen piiriin kuuluu kaikki omaisuuden myynti riippumatta siitä, onko omaisuus ostettu tai saatu lahjana tai perintönä (poikkeuksena tietyin edellytyksin oman asunnon luovutuksiin ja sukupolvenvaihdosluovutuksiin liittyvät voitot).

Periaatteessa verotettavan luovutusvoiton laskeminen on suoraviivaista: Myyntihinnasta vähennetään omaisuuden hankintameno. Yksinkertaisimmillaan hankintameno on myyjälle suoritettu kauppahinta, mutta hankintameno voi sisältää myös muita kustannuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi omaisuuden ostoon liittyvät kustannukset, kuten esimerkiksi varainsiirtovero tai ostamiseen liittyvät asiantuntijapalkkiot. Luovutustappiot voi vähentää joko samana vuonna tai viiden seuraavan vuoden aikana syntyneistä luovutusvoitoista.

Kiinteistöjen ja asuntojen hankintamenoon voidaan sisällyttää perusparannuskustannukset, mutta ei kulumisesta johtuvia korjausmenoja (esim. seinien maalaminen tai tapetoiminen). Lisäksi asunto-osakkeiden hankintamenoon voi vaikuttaa myös se, minkälaisia sijoituksia omistaja on tehnyt asunto-osakeyhtiön rahastoihin. Tietyin edellytyksin esimerkiksi asunto-osakeyhtiön perusparannusrahastoon tehdyt sijoitukset lasketaan mukaan hankintamenoon.

Lisäksi on huomioitava se, että jos omaisuuden hankintamenosta on tehty poistojä, jotka on vähennetty verotuksessa, luovutusvoittoa laskettaessa vähennetään vain hankintamenon poistamatta oleva osa.

Luovutusvoitto määritetään samalla tavalla myös silloin, kun myyjä ei ole itse ostanut omaisuutta, vaan on saanut sen lahjaksi tai perintönä. Silloin kun omaisuutta myydään, hankintamenona pidetään yleensä lahja- tai perintöverotuksessa vahvistettua omaisuuden arvoa. Jos omaisuus on saatu lahjana (ei perintönä) ja on ollut lahjan saajan hallussa alle vuoden, käytetään kuitenkin lahjan antajan hankintamenoa.

Voittoa laskettaessa voidaan tietyissä tilanteissa käyttää hankintameno-olettamaa todellisen hankintamenon sijaan. Tämä sääntö koskee sekä itse hankittua että perittyä tai lahjana saatua omaisuutta. Jos näin tehdään, voiton hankkimiseen liittyviä kustannuksia ei saa erikseen vähentää, vaan niiden ajatellaan sisältyvän hankintameno-olettamaan. Hankintameno-olettama on 20 prosenttia luovutushinnasta, jos myyjä on omistanut omaisuuden alle 10 vuotta ja 40 prosenttia luovutushinnasta, jos myyjä on omistanut omaisuuden vähintään 10 vuotta.

Oman asunnon luovutusvoittoverotus poikkeaa yllä kuvatusta siten, että asunnon luovutusvoitto on verovapaata, jos omistaja on käyttänyt asuntoa vakituksena

asuntonaan yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta. Tämä kahden vuoden sääntö koskee myös perittyjä asuntoja siten, että luovutusvoitto on verovapaata, jos perillinen on käyttänyt perinnöksi saatua asuntoa vakituisena asuntonaan yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta perinnön saamisen jälkeen.



### 3 Yleistä luovutusvoittoverotuksesta

#### 3.1 Luovutusvoittoverotus ja lukitusvaikutus

Tärkein nykymuotoisen luovutusvoittoverotuksen kannustinvaikutus liittyy siihen, että sekä voittojen että tappioiden verotaakka realisoituu vasta siinä vaiheessa, kun omaisuutta myydään. Ensimmäinen tähän liittyvä seikka on se, että sijoittajan kannattaa lykätä myyntiä, jos varallisuuserän arvo on noussut. Tätä verotuksen aiheuttamaa lukitusvaikutusta on tarkasteltu kattavasti pääomatuloverotusta koskevassa kirjallisuudessa (ks. esim. Auerbach ja Bradford, 2004).

Lukitusvaikutus seuraa siitä, että jos nykyisten sijoitusten arvo on noussut, sijoittajan kannattaa hyväksyä niille alhaisempi tuotto (ennen veroa) kuin uusille sijoituksille. Tämä tarkoittaa sitä, että säästöt kannattaa pitää vanhassa sijoituskohteessa, vaikka se tuottaisi vähemmän kuin uusi vaihtoehtoinen sijoituskohde.<sup>1</sup> Mitä enemmän varallisuuden arvo on noussut, sitä suurempi lykkäämisen hyöty on ja sitä pienemmän tuoton sijoittaja on valmis hyväksymään vanhasta sijoituskohteesta verrattuna uuteen. Realisoinnin yhteydessä kerättävä vero voi siis johtaa resurssien epäoptimaaliseen kohdentumiseen.

Jos voittojen realisointia kannattaa lykätä luovutusvoittoverotuksen takia, niin samalla logiikalla tappioiden realisointi kannattaa pyrkiä tekemään mahdollisimman nopeasti. Tämän kannustinvaikutuksen pienentämiseksi useissa verojärjestelmissä rajoitetaan eri tavoin tappioiden vähennysoikeutta. Vähennysoikeuden rajoittaminen puolestaan kannustaa sijoituksia pois riskipitoisista kohteista (Auerbach, 1991).

Yllä kuvattu lukitusvaikutus liittyy myös asuntovarallisuuden luovutuksiin ja saattaa heijastua asuntomarkkinoiden toimintaan. Jos oman asunnon luovutusvoittoa verotetaan, asuntoon sidotut varat kannattaa pitää nykyisessä asunnossa, koska luovutusvoittoveron maksamista voi lykätä lykkäämällä asunnon myyntiä. Lukitusvaikutus voi johtaa siihen, ettei perheen kannata ostaa uutta omistusasuntoa tai muuttaa vuokra-asuntoon ja sijoittaa nykyiseen asuntoon sidottua varallisuutta osakemarkkinoille.<sup>2</sup>

Lukitusvaikutuksen merkitystä muuttamiselle voi arvioida tarkastelemalla tilannetta, jossa perheellä on 300 000 euron arvoinen asunto pääkaupunkiseudulla (80 neliötä, keskihinta 3 688 euroa neliöltä vuonna 2013). Perhe haluaisi muuttaa aivan samanlaiseen 300 000 euron asuntoon muualle pääkaupunkiseudulla. Ainoa muutos perheen kannalta olisi siis se, että asuinympäristö vaihtuu. Jos luovutusvoittoveroa ei ole, muuttamisen isoimmat kustannukset ovat 6 000 euron

<sup>1</sup> Esimerkiksi Ivković ym. (2005) ja Bergstresser ja Pontiff (2013) sisältävät arvioita siitä, kuinka suuria vaikutukset kaupankäyntiin ovat Yhdysvalloissa.

<sup>2</sup> Verotus vaikuttaa toki myös muilla tavoin asunnon hallintamuodon valintaan.

varainsiirtovero, vanhan asunnon myymiseen liittyvät kustannukset ja varsinaisen muuttamisen kustannukset.

Entä minkälaiset kustannukset ovat, jos perhe joutuu maksamaan luovutusvoittoveron myydessään asunnon? Kustannukset riippuvat tietenkin siitä, onko asunnon arvo noussut. Jos perhe on omistanut asunnon vuodesta 2005 ja jos asunnon arvo on noussut samaa tahtia kuin asuntojen hinnat pääkaupunkiseudulla keskimäärin, asunnon hankintahinta oli 195 000 euroa. Perhe saa siis 105 000 euron luovutusvoiton myydessään asunnon. Jos oman asunnon myyntiin kohdistuu 30 prosentin luovutusvoittovero, perhe maksaa muuttaessaan yli 30 000 euroa luovutusvoittoveroa edellä mainittujen muiden kustannusten lisäksi.

Se, kuinka suuri yllä kuvattu lukitusvaikutus voi olla, riippuu tietenkin luovutusvoittoverotuksen tasosta ja järjestelmän muista yksityiskohdista. Useissa maissa, joissa oman asunnon luovutusvoitot ovat veronalaisia, veroon sisältyykin erilaisia huojuksia.

Toisaalta myös erilaisilla huojuksilla voi olla käyttäytymisvaikutuksia. Esimerkiksi Suomessa käytössä oleva kahden vuoden sääntö oman asunnon luovutusvoittojen verovapaudelle kannustaa lykkäämään asunnon myyntiä kahden vuoden määräajan yli. Vastaavasti joissakin maissa käytössä oleva pitkäaikaisten sijoitusten kevyempi luovutusvoittoverotus kannustaa olemaan myymättä omaisuutta siihen asti kunnes arvonnousuun kohdistuu kevyempi verotus.

### **3.2 Luovutusvoittoverotus ja perintö- ja lahjaverotus**

Luovutusvoittoverotus liittyy tyypillisesti tilanteeseen, jossa myydään omaisuutta, jonka arvo on noussut. Tärkeä tähän periaatteeseen liittyvä kysymys on se, minkälaisia veroseuraamuksia omaisuuden luovuttaminen lahjana tai perintönä aiheuttaa tuloverotuksessa. Toinen tärkeä kysymys liittyy siihen, millä tavalla luovutusvoittoverotus ja perintöverotus on sovitettu yhteen.

Ensimmäinen kysymys on se, pidetäänkö perinnön jättämistä tai lahjan antamista tilanteena, joka synnyttää luovutusvoiton tai -tappion. Jos kyllä, omistajalle katsotaan realisoituvan luovutusvoittoa tai -tappiota juuri ennen omistuksen siirtymistä. Kun perinnön saaja puolestaan aikanaan myy omaisuuden, hänen hankintamenonsa on perinnön saamisen hetkellä vahvistettu omaisuuden arvo. Tässä järjestelmässä jokainen omistaja vastaa omana omistusaikana tapahtuneesta omaisuuden arvonnoususta riippumatta siitä, myydäänkö omaisuus vai jätetäänkö se perintönä. Esimerkiksi Kanadan järjestelmä noudattaa tätä periaatetta.

Jos perinnön jättämisen ei katsota realisoivan luovutusvoittoa, seuraava kysymys on se, millä tavalla perinnön saajan luovutusvoitto määräytyy, kun hän aikanaan

myy perimäänsä omaisuutta. Ensimmäinen vaihtoehto on se, että perinnön saaja vastaa omaisuutta myydessään myös edellisen omistajan aikana syntyneestä arvonnoususta (tai jos edellinen omistaja oli saanut omaisuuden lahjana tai perintönä, edellisen omistajan aikana syntyneestä arvonnoususta). Tämä jatkuvuusperiaate (*principle of continuity*) on käytössä esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa.

Toinen vaihtoehto on se, että perinnön saajan verotuksellinen asema luovutusvoittoverotuksessa määräytyy riippumattomasti siitä, mikä edellisen omistajan asema on ollut. Tätä kutsutaan epäjatkuvuusperiaatteenksi ja sillä tarkoitetaan käytännössä yleensä sitä, että uuden omistajan hankintameno määräytyy sen perusteella, mikä omaisuuden arvo on ollut silloin, kun se on saatu (*principle of discontinuity, step-up of cost basis*). Muun muassa Suomessa ja Yhdysvalloissa perinnön saajan hankintameno määräytyy näin. Epäjatkuvuusperiaate johtaa siihen, että edellisen omistajan aikainen arvonnousu jää kokonaan luovutusvoittoverotuksen ulkopuolelle.

Verotuksen kokonaisrasituksen suuruuteen vaikuttaa kaikissa yllä mainituissa tapauksissa tietenkin myös se, onko käytössä perintö- ja lahjavero ja mihin varallisuuseriin ne kohdistuvat. Yllä mainituista maista Kanadassa, Ruotsissa ja Norjassa on luovuttu perintö- ja lahjaverosta. Suomessa ja Yhdysvalloissa perintöverotus on käytössä, mutta erityisesti Yhdysvalloissa vero koskee vain niin suuria jäämistöjä, ettei se yleensä koske esimerkiksi oman asunnon antamista seuraavalle sukupolvelle.

Vaikka Ruotsin ja Norjan sekä Kanadan malleissa omaisuuden arvonnousu tulee aina verotetuksi, mallien käyttäytymisvaikutukset ovat väistämättä hyvin erilaiset. Kanadan mallissa arvonnousu tulee verotetuksi vähintään kerran sukupolvensa. Tästä seuraa se, että vähintään kerran sukupolvensa luovutusvoittoverotuksen aiheuttama kannustin olla myymättä omaisuutta pyyhkiytyy pois. Sen sijaan Ruotsin ja Norjan malleissa lukitusvaikutus voimistuu sukupolvelta toiselle, jos omaisuuden arvo nousee tasaisesti.

Epäjatkuvuusperiaate puolestaan antaa anteeksi arvonnousun veron perintönä annettavan omaisuuden osalta. Näin ollen se kannustaa antamaan lahjana tai jättämään perintönä sellaista omaisuutta, jonka arvo on noussut.

Luovutusvoittoverotuksen keskeinen tehtävä on täydentää pääomatuloverotusta. Tämän lisäksi perintöveron ajatellaan usein täydentävän luovutusvoittoverotusta: Jos varallisuutta ei realisoida missään vaiheessa, ilman perintö- ja lahjaverotusta sitä voitaisiin kasvattaa ja siirtää seuraaville sukupolville ilman veroseuraamuksia.

Tähän liittyen on todettava, että perintövero sopii huonosti luovutusvoittoverotuksen täydentäjäksi kahdesta eri syystä. Ensimmäinen syy on se, että perintëve-

ro kohdistuu omaisuuden koko arvoon, ei pelkästään realisoimattomaan arvonnousuun. Tätä ovat korostaneet muun muassa Gale ja Slemrod (2000) Yhdysvaltojen perintöverotuksen uudistustarpeita arvioidessaan. Toinen syy liittyy siihen, että arvonnousun sijaan omaisuuden tuotto on voitu saada esimerkiksi osinkoina, joista on aikanaan maksettu pääomatulovero. Kun tämä omaisuus annetaan perintönä, joudutaan maksamaan perintöveroa. Näin ollen se, missä muodossa omaisuuden tuotto on saatu, vaikuttaa siihen, tuleeko tuotto ensin verotetuksi pääomatuloverotuksessa ja myöhemmin perintöverotuksessa vai ainoastaan perintöverotuksessa.

Toisaalta yhtä lailla voidaan arvioida, ettei perintöverotuksen oikeutus osana hyvin toimivaa verojärjestelmää perustu pelkästään luovutusvoittoverotuksen täydentämiseen. On siis tärkeää pohtia myös sitä, mitä argumentteja perintöverotuksen puolesta voidaan esittää tilanteessa, jossa sitä ei tarvita luovutusvoittoverotuksen varmistajaksi.

Esimerkiksi Boadway (2011) toteaa arvioidessaan Kanadan verojärjestelmän uudistamistarpeita, että perintöverolla on keskeinen rooli varallisuuden uudelleenjaossa. Tämän tavoitteen kannalta luovutusvoittojen verottaminen on epätäydellinen tapa käsitellä perittyä omaisuutta verotuksessa, koska luovutusvoittovero kohdistuu vain omaisuuden arvonnousuun. Boadway arvioikin, että jos perintöveroa ei ole, paine pääomatuloverotuksen käyttämiseen tulojen uudelleenjakoon kasvaa. Jos perintöveron aiheuttama hyvinvointitappio on pienempi kuin pääomatuloverotuksen, perintöverosta luopuminen voi siis kasvattaa verotuksen aiheuttamaa hyvinvointitappiota.

### **3.3 Luovutusvoittoverotus ja asuntojen hintadynamiikka**

Omistusasuntoa pidetään riskillisenä sijoituskohteena kahdesta syystä. Ensinnäkin asuntojen hintavaihtelut voivat olla suuria. Lisäksi hintakehitys voi olla erilaista eri asuntomarkkina-alueilla. Tämä voi olla ongelma, jos kotitalous haluaisi muuttaa toiselle paikkakunnalle esimerkiksi työn perässä tilanteessa, jossa nykyisen asunnon arvo on laskenut, mutta hintataso kohdealueella on jatkanut nousuaan. Toiseksi omistusasuntoon sijoittavan kotitalouden sijoitusportfolio on usein huonosti hajautettu: valtaosalle kotitalouksista tärkeimmät varallisuuserät ovat asunto ja sen rahoittamiseksi hankittu asuntolaina. Tästä seuraa, että asuntojen hintavaihtelut voivat heiluttaa voimakkaastikin kotitalouksien nettovarallisuutta.

Kirjallisuudessa on arvioitu, että (annettuna hintavaihtelut) oman asunnon luovutusvoittoverotus voisi pienentää hintavaihteluihin liittyviä riskejä. Toisaalta on myös arvioitu, että luovutusvoittoverotus voisi vaikuttaa hintadynamiikkaan. Tarkastelen seuraavaksi lyhyesti näiden ajatusten taustalla olevia mekanismeja.

Asuntojen hintavaihtelut tekevät omistusasunnosta riskillisen sijoituskohteen erityisesti, jos asuntojen hintakehitys on erilainen eri työmarkkina-alueilla. Luovutusvoittoverotus, johon sisältyy täydellinen luovutustappioiden vähennyskelpoisuus, voi pienentää tätä riskiä. Ajatus on se, että luovutusvoittoverotus leikkaa osan sekä positiivisesta että negatiivisesta varallisuuden arvon muutoksesta. Jos näin tapahtuu, sijoituskohteen odotettu tuotto ei muutu, mutta odotettuun tuottoon liittyy vähemmän vaihtelua.

Periaatteessa argumentti on samankaltainen kuin minkä tahansa sijoituskohteen kohdalla. Luovutusvoittoverotus leikkaa osan positiivisesta ja negatiivisesta arvonnoususta ja kannustaa lykkäämään myymistä, jos asunnon arvo on noussut. Vastaavasti, jos asunnon arvo on laskenut, luovutusvoittoverotus pienentää kotitalouden tappiota ja tekee myymisestä houkuttelevampaa verrattuna tilanteeseen, jossa kotitalous joutuu kantamaan tappion kokonaan itse. Vähennyskelpoisuus voi siis pienentää erityisesti velkaantuneen kotitalouden nettovarallisuuden laskua asuntohintojen laskiessa ja voi vaikuttaa velkaantuneen kotitalouden mahdollisuuteen muuttaa tilanteessa, jossa asuntojen hinnat laskevat (ks. esim. Sheffrin ja Turner, 2001). Käytännössä se, kuinka voimakas tällainen vaikutus voisi olla, riippuu verotuksen yksityiskohdista, muun muassa siitä, mistä tuloista tappion saisi vähentää.

Edellä kuvatussa luovutusvoittoverotuksen vaikutusten arvioinnissa oletettiin, ettei luovutusvoittoverotus vaikuta asuntojen hintadynamiikkaan. On kuitenkin epäselvää, miksi näin olisi. Jos luovutusvoittoverotus nimittäin toimii yllä kuvatulla tavalla, luovutusvoittoverotuksen ansiosta myynnissä olevien asuntojen määrä lisääntyy, kun asuntojen hintataso on alhainen. Vastaavasti myymistä kannattaa lykätä, jos hintataso on nousussa, mikä johtaa siihen, että myynnissä olevien asuntojen määrä pienenee, kun hintataso on nousussa. Luovutusvoittoverotus voisi siis voimistaa asuntojen hintavaihteluita.

Oman asunnon luovutusvoittoverotuksen vaikutusta asuntojen hintavaihteluihin on tarkasteltu joissakin tutkimuksissa, mutta sekä teoreettiset että empiiriset tutkimukset ovat tähän mennessä tuottaneet ristiriitaisia tuloksia eikä kirjallisuudesta voi tehdä mitään selkeitä yleisiä johtopäätöksiä (Aregger ym., 2013). Riippuen tarkasteltavasta tilanteesta näyttää siltä, että oman asunnon luovutusvoittoverotus voi joko voimistaa tai vaimentaa asuntojen hintavaihteluita.

## 4 Katsaus muiden maiden ratkaisuihin

### 4.1 Ruotsi

Sekä Suomessa että Ruotsissa perintönä tai lahjana saatua omaisuutta verotetaan luovutusvoittoverolla vasta siinä vaiheessa, kun omaisuus myydään. Keskeinen ero maiden järjestelmissä on se, että Suomessa tässä tilanteessa hankintameno lasketaan sen mukaan, mikä omaisuuden arvo on ollut lahjan ja perinnön saamishetkellä. Ruotsissa sen sijaan sovelletaan jatkuvuusperiaatetta, jonka mukaan edellisen omistajan maksama hankintahinta siirtyy seuraavan omistajan hankintamenoksi. Tämä tarkoittaa sitä, että kun omaisuus joskus myydään, hankintameno täytyy etsiä mahdollisesti useiden sukupolvien takaa.

Koska Ruotsissa ei ole perintö- ja lahjaveroa, jatkuvuusperiaate tarkoittaa sitä, että periaatteessa omaisuutta voidaan jättää perinnöksi tai lahjana sukupolvien ajan ilman, että omaisuuden arvonnousua verotetaan missään vaiheessa. Toisaalta jatkuvuusperiaate luovutusvoittoverotuksessa yhdistettynä perintöverotukseen johti ennen perintöveron poistamista vuonna 2005 siihen, että perittäessä maksettiin perintöveroa omaisuuden arvon perusteella, mutta myöhemmin, kun omaisuus myytiin, luovutusvoittovero koski myös edellisen omistajan aikana tapahtunutta arvonnousua<sup>3</sup>.

Toinen tärkeä ero Ruotsin ja Suomen järjestelmissä liittyy oman asunnon luovutusvoittoverotukseen. Ruotsissa oman asunnon luovutusvoitto on veronalaista riippumatta siitä, kuinka pitkään omistaja on asunut asunnossa. Oman asunnon luovutusvoittoverotus kuitenkin poikkeaa muusta luovutusvoittoverotuksesta kahdella tavalla. Ensinnäkin luovutusvoitto on vain osittain verollista. Vuodesta 2008 alkaen 22/30 oman asunnon luovutusvoitosta on ollut veronalaista. Koska luovutusvoittoverojen veroaste on 30 prosenttia, oman asunnon luovutusvoittojen veroasteeksi muodostuu 22 prosenttia. Toinen poikkeus on se, että luovutusvoittoveron maksamista voi lykätä tietyin edellytyksin. Tärkein edellytys veron lykkäämiselle on se, että ostaa uuden vähintään yhtä arvokkaan omistusasunnon. Lykätty vero tulee maksettavaksi siitä vaiheesta, kun uusi asunto aikanaan myydään.

Oman asunnon verokohtelu muuttui Ruotsissa merkittävästi 1990-luvun alun verouudistuksen yhteydessä. Tässä yhteydessä omistusasunnon laskennallisen tuoton verotuksesta luovuttiin. Samalla kiinteistöverotus ja luovutusvoittojen verotus kiristyivät. (Englund ym., 1995.)

Vuosina 2006 – 2008 asumisen verotusta uudistettiin uudelleen vaiheittain. Tällöin verotuksen painopistettä siirrettiin kiinteistöverotuksesta luovutusvoittojen

---

<sup>3</sup> Tarkempi kuvaus Ruotsin luovutusvoittoverotuksesta, ks. Lyly (2014).

verotukseen. Valtakunnallinen kiinteistövero korvattiin kunnallisella kiinteistömaksulla. Uusi maksu oli selvästi pienempi kuin aikaisempi kiinteistövero. Muutoksen rahoittamiseksi oman asunnon luovutusvoittovero nostettiin 20 prosentista 22 prosenttiin. Samalla veron lykkäämisen ehtoja tiukennettiin. Lykättävälle luovutusvoitolle asetettiin yläraja ja lykkäykselle alettiin laskea vuotuinen 1,67 prosentin tuotto, johon kohdistuu normaali pääomatulovero. Kokonaisuuteen vaikutti myös se, että varallisuusvero poistettiin vuonna 2007. (Sørensen, 2013.)

On arvioitu, että 1990-luvun verouudistuksen jälkeen omistusasumisen ja muiden sijoituskohteiden tuoton verotus oli verrattain samankaltaista. Vuonna 2008 luovutusvoittoverotus kiristyi, mutta kokonaisuutena omistusasumisen verotus keveni kiinteistöverotuksen muutosten takia. Näin ollen vuoden 2008 jälkeen omistusasumisen verotus on ollut kevyempää kuin muiden sijoituskohteiden verotus.

Samalla asumisen verotuksen rakenne muuttui. Vuoden 2008 verouudistus pienensi kannustinta hakea luovutusvoittoveron lykkäystä ja kiristi oman asunnon luovutusvoittoveroa. Muutoksen yhteydessä arvioitiinkin, että luovutusvoittoverotuksen lukitusvaikutus voimistuisi ja kotitalouksien liikkuvuus vähenisi. (Finansspolitiska rådet, 2009, luku 10.) Tietääkseni vuoden 2008 muutosten vaikutuksia esimerkiksi kotitalouksien liikkuvuuteen ei kuitenkaan ole jälkikäteen tutkittu.

Veron maksun lykkäämisestä saatavaa hyötyä voidaan arvioida seuraavasti. Ajatellaan tilannetta, jossa kotitalous on myynyt asuntonsa ja saanut 100 000 euron luovutusvoiton. Näin ollen luovutusvoittovero olisi 22 000 euroa.

Jos kotitalous ostaa uuden vähintään yhtä arvokkaan asunnon, se voi lykätä veron maksua. Ajatellaan ensin tilannetta, jossa lykkäämiseen ei liity vuotuisia kustannuksia. Jos vaihtoehtoisen sijoituskohteen vuotuinen verojen jälkeinen tuotto on 3 prosenttia ja luovutusvoittoveron voi maksaa vasta 20 vuoden kuluttua, lykätyn veron nykyarvo on noin 12 500 euroa.

On selvää, että tässä tilanteessa veron lykkääminen on kannattavaa. Samalla voidaan arvioida, että luovutusvoittoverotus ei välttämättä heikennä ainakaan voimakkaasti sellaisten kotitalouksien liikkuvuutta, jotka ostavat uuden vähintään yhtä arvokkaan omistusasunnon. Toisaalta Yhdysvalloissa tehdyt tutkimukset viittaavat siihen, että tällainen järjestelmä kyllä pienentää pienempään asuntoon muuttavien kotitalouksien muuttoalttiutta. Samansuuntaisia tutkimustuloksia on myös Ruotsista. Lundborg ja Skedinger (1998) arvioivat oman asunnon luovutusvoittoverotuksen vaikutuksia liikkuvuuteen tutkimuksessa, joka keskittyy Ruotsin 1980-luvun lopun tilanteeseen. Tällöin luovutusvoittoveron maksamista saattoi lykätä yllä kuvatulla tavalla, jos uusi asunto oli kalliimpi kuin vanha. Tutkimuksessa havaitaan, että luovutusvoittojen verotus pienensi erityisesti pienempään asuntoon muuttavien liikkuvuutta.

Jos veron lykkäysajalta joutuu maksamaan vuotuista korkoa, kuten Ruotsin nykyjärjestelmässä, lykkäämisen hyödyt riippuvat tietenkin oleellisesti siitä, mille tasolle lykkäyskorko on asetettu suhteessa vaihtoehtoisen sijoituksen tuottoon. Jos yllä tarkastellussa esimerkissä lykkäykseen kohdistuu pääomatulovero vuotuisella 1,67 prosentin laskennallisella tuotolla, lykätyn veron ja vuotuisen koron yhteenlaskettu nykyarvo on noin 20 000 euroa. Jos vaihtoehtoinen sijoituskohte tuottaa 2 prosenttia edellä oletetun 3 prosentin sijaan, luovutusvoittoveron nykyarvo on noin 23 500 euroa.

Lykkäyskoron suuruuden vaikutusta siihen, kannattaako veron maksamista lykätä vai ei, voi havainnollistaa myös seuraavasti: Jos luovutusvoitto on 100 000 euroa ja pääomatulona verotettava laskennallinen tuotto on 1,67 prosenttia, lykkääminen aiheuttaa 501 euron vuotuisen kustannuksen. Jotta veron maksamista kannattaa lykätä, 22 000 euron lykätylle verolle täytyy löytyä vaihtoehtoinen sijoituskohte, joka tuottaa vähintään 2,3 prosentin vuotuisen nettotuoton (= 501 euroa / 22 000 euroa).

Käytännössä alhaisen korkotason aikoina lykkääminen ei siis ole taloudellisesti järkevä vaihtoehto. Silloinkin lykkääminen voi toki olla järkevä vaihtoehto luottorajoitteisille kotitalouksille, jotka joutuisivat rahoittamaan luovutusvoittoveron maksamisen tinkimällä sen hetkisestä kulutuksestaan.

Jos veron lykkääminen ei ole taloudellisesti kannattavaa, mahdollisuus veron lykkäämiseen ei millään tavalla pienennä luovutusvoittoverotuksen aiheuttamaa lukitusvaikutusta. Asunnon vaihtaminen toiseen samanlaiseen jollakin toisella paikkakunnalla, aiheuttaa yhtä suuren kustannuksen riippumatta siitä, voiko luovutusvoittoveron maksamista lykätä vai ei.

## 4.2 Norja

Norjassa perintö- ja lahjaverosta luovuttiin vuoden 2014 alussa. Tätä ennen perintövero 470 000 – 800 000 kruunun (noin 52 000 – 88 000 euron) perinnöille oli 6 prosenttia perinnön jättäjän lapsille ja 10 prosenttia muille ja yli 800 000 kruunun (noin 88 000 euron) perinnöille 8 prosenttia perinnön jättäjän lapsille ja 15 prosenttia muille. Sen sijaan varallisuusvero on edelleen käytössä. Vuonna 2014 yhden prosentin vero koski yli miljoonan kruunun varallisuutta.

Perintöverotusta täydensi lahjaverotus, johon sisältyi vuotuinen noin 40 000 kruunun verovapaa osuus. Lisäksi lahjavero koski vain lahjan antajan lapsia, joten lahjaveron pystyi välttämään kanavoimalla lahjan lapselleen kolmannen henkilön kautta. Näistä syistä lahjojen ajoittamiseen liittyvän verosuunnittelun arvioitiinkin olevan helppoa. (Denk, 2012.)



Oman asunnon luovutusvoitto on verovapaata, jos myyjä on asunut asunnossa vähintään vuoden ajan kahden viimeisen vuoden aikana ennen myyntiä. Samankaltainen sääntö liittyy myös loma-asuntoihin. Omistusasumisen osalta verojärjestelmän muut keskeiset osat ovat rajoittamaton asuntolainojen korkovähennysoikeus ja laskennallisen asuntotulon verottomuus. Lisäksi oman asunnon arvosta vain 25 prosenttia lasketaan mukaan varallisuusveron alaiseen varallisuuteen.

Perintö- ja lahjavero poistettiin Norjassa hyvin nopealla aikataululla. Ennen vuoden 2013 syyskuun valtiopäivävaaleja budjettiesityksensä jättänyt hallitus esitti vuoden 2014 budjetissaan perintöverotuksen yksinkertaistamista ja veronalaisen perinnön alarajan huomattavaa nostamista. Esityksen mukaan muutos olisi vähentänyt perintöveroa maksavien määrää noin kahdella kolmasosalla. Samassa yhteydessä hallitus esitti oman asunnon luovutusvoittoverotuksen uudistamista siten, että luovutusvoiton verovapaus riippuisi asumisajan ja omistusasajan suhteesta. Esimerkiksi, jos asunnon myyntihetkellä myyjä on omistanut asunnon 10 vuotta ja asunut siinä itse seitsemän vuotta, 70 prosenttia arvonnoususta olisi ollut verovapaata ja 30 verollista. (Royal Ministry of Finance, 2013.)

Vaalien jälkeen uusi hallitus kuitenkin päätti, että perintöverosta luovutaan vuoden 2014 alussa. Asiaa koskevassa hallituksen tiedotteessa päätöstä perustellaan hallinnon yksinkertaistamisella sekä sukupolvenvaihdosten ja asuntovarallisuuden antamisen helpottamisella<sup>4</sup>.

Ennen vuoden 2014 uudistusta perintöverotuksessa vahvistettua varallisuuden arvoa käytettiin sekä perintöveron perusteena että perinnön saajan hankintamenona luovutusvoittoveron määrittämisessä. Perintöveron poistuessa luovutusvoittoverotuksessa siirryttiin käyttämään jatkuvuusperiaatetta lahjan ja perinnön antamisen kohdalla kuten Ruotsissakin. Jatkuvuusperiaatteeseen siirtymistä oli arvioitu ja ehdotettu useita kertoja aikaisemminkin. Sitä oli kuitenkin vastustettu eri syistä. Vuonna 2014 muutos kuitenkin toteutui perintöverouudistuksen sivutuotteena eikä ollut keskeisessä asemassa uudistukseen liittyvissä arvioissa tai keskusteluissa (Zimmer 2014).

Jatkuvuusperiaatteen käytöstä perintöverotuksessa on muutamia poikkeuksia, jotka liittyvät omaan asuntoon ja loma-asuntoon sekä maa- ja metsätiloihin. Keskeinen ajatus tässä on se, että jatkuvuusperiaatetta ei sovelleta siinä tapauksessa, että luovutusvoitto olisi ollut verovapaata perinnön jättäjälle. Tässä tilanteessa saajan hankintameno määräytyy sen perusteella, mikä omaisuuden markkina-arvo on perinnön saamishetkellä.

---

<sup>4</sup> “The inheritance tax is abolished. This facilitates the transfer of family businesses, dwellings and holiday homes from one generation to another. It also implies a significant simplification for taxpayers. The administrative burden for the Norwegian Tax Administration will be reduced.”

<http://www.statsbudsjettet.no/Tilleggsproposisjon-2014/English/?pid=61127#hopp>

Yllä kuvattuja poikkeuksia jatkuvuusperiaatteeseen voidaan perustella sillä, että luovutusvoiton verovapaus tietyissä olosuhteissa sopii huonosti yhteen jatkuvuusperiaatteen kanssa. Tällöin tilanne voisi olla se, että luovutusvoitto on verovapaata perinnön antajalle, mutta kun perinnön saaja aikanaan myy perinnöksi saadun omaisuuden, luovutusvoittovero kohdistuu myös edellisen omistajan omistusaikana tapahtuneeseen arvonnousuun. Tällainen järjestelmä tuottaisi voimakkaan kannustimen realisoida arvonnousu ennen kuin omaisuus annetaan perintönä.

### 4.3 Yhdysvallat

Yhdysvalloissa luovutusvoittoja verotetaan periaatteessa samalla tavalla kuin muitakin pääomatuloja ja ansiotuloja. Vuonna 1997 toteutetussa verouudistuksessa (Taxpayer Relief Act 1997) luovutusvoittoverotus muuttui siten, että niin sanotuille pitkien sijoitusten luovutusvoitoille (*long-term capital gain*) säädettiin oma erillinen veroasteikkonsa. Tällöin yli vuoden hallussa olleen omaisuuden luovutusvoittojen korkein veroaste laski 28 prosentista 20 prosenttiin<sup>5</sup>.

Perintöihin sovelletaan epäjatkuvuusperiaatetta. Kun perillinen myy esimerkiksi asunnon, hankintamenona käytetään asunnon arvoa silloin, kun se perittiin (*step-up of cost basis*). Sen sijaan, jos omaisuus on saatu lahjana, luovutusvoittoveroa laskettaessa sovelletaan jatkuvuusperiaatetta (hankintameno siirtyy lahjan saajalle lahjan antajalta).

Koska Yhdysvaltojen jäämistövero koskee vain suuria jäämistöjä, epäjatkuvuusperiaate luovutusvoittoverotuksessa saattaa johtaa siihen, ettei omaisuuden arvonnousu tule missään vaiheessa verotetuksi. Tämä tarkoittaa myös sitä, että epäjatkuvuusperiaate luovutusvoittoverotuksessa kannustaa jättämään perinnöksi sellaista omaisuutta, jonka arvo on noussut. Jos omaisuus jätetään perinnöksi ja vasta perinnön saaja myy omaisuuden, veroseuraamuksia ei ole, jos omaisuuden arvo ei ole noussut perinnön saamisen jälkeen. Sen sijaan, jos omaisuus realisoidaan ja annetaan vasta sen jälkeen perinnöksi, joudutaan maksamaan luovutusvoittovero realisoinnin yhteydessä. Seurauksena on, että verotus voi lopulta kohdistua sattumanvaraisesti ja kohdella hyvin eri tavalla samankaltaisessa taloudellisessa tilanteessa olevia (Auerbach, 2013). Lisäksi tutkimustulosten perusteella näyttää siltä, että verotus vaikuttaa siihen, milloin varallisuutta siirretään sukupolvelta toiselle (Joulfaian, 2005).

Ennen vuoden 1997 uudistusta oman asunnon luovutusvoitot olivat veronalaista tuloa kahta poikkeusta lukuun ottamatta. Ensinnäkin yli 55-vuotiaiden omis-

---

<sup>5</sup> Yli viisi vuotta hallussa olleiden varallisuuserien luovutusvoittojen ylin veroaste laskettiin 18 prosenttiin vuonna 2001 ja 15 prosenttiin vuonna 2003.

tusasujien luovutusvoitot olivat verovapaita kertaluonteiseen 125 000 dollarin ylärajaan asti<sup>6</sup>. Lisäksi luovutusvoittoveron maksamista saattoi lykätä, jos osti uuden omistusasunnon neljän vuoden sisällä (kaksi vuotta ennen ja jälkeen aiemman asunnon myynnin). Jos uuden asunnon ostohinta oli korkeampi kuin aiemman asunnon myyntihinta, veron sai lykätä kokonaisuudessaan. Jos uuden asunnon ostohinta oli alhaisempi kuin aiemman asunnon myyntihinta, luovutusvoiton sai lykätä siltä osin, kun uuden asunnon ostohinta ylitti aiemman asunnon alkuperäisen hankintamenon. Lykätty luovutusvoitto vähennettiin sitten aikanaan uuden asunnon hankintamenosta. Hankintamenon laskentaan vaikuttavat perusparannusmenot yms. kustannukset samaan tapaan kuin Suomen järjestelmässäkin.

Käytännössä nämä kaksi poikkeusta yhdessä johtivat siihen, että oman asunnon luovutusvoittoveron tuotto oli hyvin alhainen ja oman asunnon luovutusvoiton efektiivisen veroasteen arvioitiinkin olevan käytännössä lähellä nollaa (Rosen, 1985). Järjestelmää pidettiin myös tarpeettoman monimutkaisena ja sen arvioitiin ohjaavan käyttäytymistä, erityisesti vähentävän muuttamista pienempiin omistusasuntoihin ja vuokra-asuntoihin (Shan, 2011).

Vuoden 1997 verouudistuksen yhteydessä myös oman asunnon luovutusvoittoverotusta yksinkertaistettiin huomattavasti. Yllä mainitut poikkeukset poistettiin ja alle 500 000 dollarin luovutusvoitot vapautettiin kokonaan verosta (250 000 dollaria yksin asuville), jos myyjä oli asunut asunnossa vakituisesti vähintään kaksi vuotta myyntiä edeltävästä viidestä vuodesta.

Muutokset oman asunnon luovutusvoittoverotuksessa olivat potentiaalisesti suuria ja vaikuttivat erilaisiin kotitalouksiin eri tavoin. Uudistusta onkin hyödynnetty kotitalouksien liikkuvuutta ja asuntojen myyntiä koskevissa tutkimuksissa.

Cunningham ja Engelhardt (2008) tutkivat asunnon luovutusvoittoverotuksen vaikutusta omistusasujien liikkuvuuteen. Tutkimusasetelma perustuu siihen, että ennen uudistusta yli 55-vuotiaille oman asunnon luovutusvoitto oli verovapaita tiettyyn ylärajaan asti, kun taas uudistuksen jälkeen verovapaus koski kaiken ikäisiä myyjiä. Tulosten mukaan 52 – 54 -vuotiaiden muuttoaste ennen uudistusta oli noin 4 prosenttia ja nousi uudistuksen jälkeen 22 – 31 prosentilla. Valtaosa vaikutuksesta on keskittynyt sellaisiin kotitalouksiin, joiden voi arvioida haluavan muuttaa pienempään asuntoon, sekä sellaisille alueille, joilla asuntojen hinnat olivat nousseet eniten.

Shan (2011) puolestaan tutki luovutusvoittoveron vaikutusta asuntojen kauppoihin. Tutkimuksessa hyödynnetään sitä, että vuoden 1997 uudistus vaikutti vain niihin asuntoihin, joiden arvo oli noussut edellisen kaupanteon jälkeen. Lisäksi

---

<sup>6</sup> Tämä poikkeussääntö tuli voimaan vuonna 1964. Sekä ikärajoja että muita verovapauden ehtoja muutettiin useita kertoja ennen vuotta 1997 (Shan, 2011).

niihinkin asuntoihin, joiden arvo oli noussut, uudistus vaikutti eri tavoin riippuen esimerkiksi siitä, oliko omistaja yli 55-vuotias. Eri koeryhmissä asuntojen puolivuositain laskettu myyntivolyymi kasvoi 19 – 24 prosentilla uudistuksen jälkeen verrattuna niihin asuntoihin, joiden arvo ei ollut noussut edellisen kaupankäynnin jälkeen.

#### 4.4 Kanada

Kanada luopui perintö- ja lahjaverotuksesta vuonna 1971. On arvioitu, että perintöveron poistaminen oli seurausta siitä, että perintöverotusoikeus siirrettiin liittovaltiotasolta provinssille. Taustalla on ajatus, että provinssit käyvät keskenään verokilpailua ja osana tätä kilpailua perintöverotuksesta oli järkevää luopua (Boadway, 2011).

Samana vuonna luovutusvoitot tulivat verotuksen piiriin ja osinkojen verotusta kiristettiin. Luovutusvoittoverotuksen tasoa ja siihen liittyviä huojuksia on muutettu useita kertoja tämän jälkeen. (McKenzie ja Thompson, 1995.)

Luovutusvoitosta 50 prosenttia on veronalaista. Tämä veronalainen luovutusvoitto lisätään henkilön verottavaan tuloon, johon kohdistuu progressiivinen tuloverotus. Hyödyntämättömät luovutustappiot voidaan joko käyttää vähentämään edellisen kolmen vuoden luovutusvoittoja tai siirtää rajoituksetta eteenpäin.

Tästä pääsäännöstä on kaksi tärkeää poikkeusta. Ensinnäkin, oman asunnon luovutusvoitto on kokonaan verovapaata, jos henkilö on asunut asunnossa koko sen ajan, kun on omistanut asunnon. Muussa tapauksessa luovutusvoitto on verollista siltä osin, kun asunto ei ole ollut omassa käytössä. Esimerkiksi, jos on omistanut asunnon 10 vuotta ja asunut siinä kolme vuotta, 30 prosenttia luovutusvoitosta on verovapaata.

Toinen poikkeus on se, että myyjä on oikeutettu luovutusvoittoverovähennykseen (*lifetime capital gains tax deduction*) myydessään tietynlaista omaisuutta, esimerkiksi listaamattoman yrityksen osakkeita (*small business corporation shares*) tai maatilan. Vuonna 2014 maksimivähennys oli 400 000 dollaria. Koska 50 prosenttia luovutusvoitosta on verollista, tämä tarkoittaa, että korkeintaan 800 000 dollarin luovutusvoitto voi olla kokonaan verovapaa.

Verotettavaa luovutusvoittoa syntyy myös silloin, kun omaisuutta jätetään perinnöksi. Tällöin perinnön jättäjän katsotaan luovuttaneen omaisuuden sen käyvästä arvosta juuri ennen kuolemaansa. Perintönä saadun omaisuuden luovutustappioita voidaan käyttää vähentämään myös muita kuin luovutusvoittoja kuolinvuonna tai sitä edeltävänä vuonna. Henkilölle, joka perii yllä kuvatulla tavalla luovutus-

voittoverotuksen alaista omaisuutta, omaisuuden hankintameno on juuri ennen kuolemaa arvioitu omaisuuden arvo.

Myös tähän perintöjen jättämistä koskevaan sääntöön liittyy poikkeuksia (Boadway ym., 2010). Ensinnäkin, jos omaisuus annetaan puolisolle, veron maksua voi lykätä. Toinen poikkeus liittyy maatilojen antamiseen seuraavalle sukupolvelle. Jos tila on aktiivisessa käytössä (*actively farmed*), luovutusvoittoveron maksamista voi lykätä. Molemmissa tapauksissa perinnön saaja perii edellisen omistajan aikana tapahtuneen arvonnousun, josta maksetaan luovutusvoittovero vasta siinä vaiheessa, kun omaisuus myydään.

Näissä poikkeustapauksissa luovutusvoittoverotuksessa siis noudatetaan jatkuvuusperiaatetta. Toisaalta niissä on yleensä myös mahdollista valita luovutusvoiton verottaminen normaaliin tapaan jatkuvuusperiaatteen sijaan. Tämä voi olla kannattavaa, jos halutaan hyödyntää yllä kuvattua luovutusvoittoverovähennystä.

## 5 Kertymäperusteinen arvonnousun verottaminen

Arvonnousun verottaminen silloin, kun varallisuus realisoidaan takaa, että veropohja pystytään arvioimaan hyvin luotettavasti. Järjestelmä on myös hallinnollisesti kevyt, koska arvon muutos joudutaan arvioimaan vain silloin, kun varallisuutta myydään. Lisäksi nykyisen kaltainen luovutusvoittoverotus ei aiheuta likviditeettiongelmia, koska arvonnousuun liittyvän veron joutuu maksamaan aina vain silloin, kun omaisuutta joka tapauksessa realisoidaan.

Hyvistä puolista huolimatta useissa tutkimuksissa on arvioitu, että nykyjärjestelmän ongelmat, erityisesti verotuksen aiheuttama lukitusvaikutus, ovat niin suuria, että on perusteltua etsiä vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa luovutusvoittoverotus.

Periaatteessa ongelmat voitaisiin ratkaista siten, että arvonnousua verotettaisiin aina silloin, kun se syntyy eikä vasta silloin, kun se realisoidaan. Arvonnousun verottaminen kertymäperusteisesti (*accrual basis*) on käytössä Yhdysvalloissa tietyissä tilanteissa ja sen käytön laajentamisen vaikutuksia on arvioitu monissa tutkimuksissa. Esimerkiksi Toder ja Viard (2014) esittävät, että kertymäperusteinen arvonnousun verotus olisi luontevaa toteuttaa julkisesti noteerattujen yhteisöjen osakkeille. Sen sijaan he jättäisivät kertymäperusteisen verotuksen ulkopuolelle listaamattomien yritysten osakkeet ja vuokra-asunnot varallisuuserien arvon määrittämiseen liittyvien vaikeuksien ja veron aiheuttamien likviditeettiongelmien vuoksi.

Toinen vaihtoehto olisi etsiä tapoja järjestää realisointiperusteinen luovutusvoittoverotus niin, ettei lukitusvaikutusta muodostu. Esimerkiksi Auerbach (1991) on esittänyt tavan toteuttaa realisointiperusteinen luovutusvoittoverotus niin, ettei verorasitus ei riipu siitä, kuinka pitkään varallisuus on omistettu (*holding-period neutrality*). Menetelmä perustuisi siihen, että luovutuksen lykkääminen nostaisi arvonnousun verorasitusta.

Keskeinen osa ehdotusta on se, ettei veron suuruutta määritettäessä tarvitse tietää, millä tavalla varallisuuden arvo on kehittynyt ennen myyntihetkeä. Tämän takia menetelmä ei edellytä tietoa esimerkiksi asunnon tai listaamattoman osakeyhtiön osakkeen arvon muutoksista. Myöhemmissä tutkimuksissa on kuitenkin arvioitu, että menetelmään liittyvät informaatiovaatimukset saattavat olla suurempia kuin mitä alun perin ajateltiin (ks. esim. Menoncin ja Panteghini, 2009).

## 6 Lopuksi

Luovutusvoittoverotus on osa muuta pääomatuloverotusta ja takaa, että arvonnousun muodossa saatava pääoman tuotto tulee verotetuksi samalla tavalla kuin vuotuinen pääoman tuotto. Tutkimuskirjallisuudessa nykymuotoisen realisointiperusteisen luovutusvoittoverotuksen tärkeimpänä ongelmakohtana pidetään sen aiheuttamaa lukitusvaikutusta. Luovutusvoittoveron takia varallisuutta kannattaa pitää vähemmän tuottavassa kohteessa, uuden paremmin tuottavan kohteen sijaan. Seurauksena on se, että resurssit eivät kohdennu tehokkaasti.

Lisäksi on selvää näyttöä siitä, että oman asunnon luovutusvoittoverotus vähentää kotitalouksien muuttoalttiutta. Se vähentää liikkuvuutta ja johtaa siihen, että molempia osapuolia hyödyttäviä kauppvoja jää syntymättä. Näyttääkin siltä, että tämä seikka on yleensä pyritty ottamaan huomioon jollakin tavalla luovutusvoittoverotuksessa. Esimerkiksi OECD arvioi, että valtaosassa sen jäsenmaita oman asunnon luovutusvoitto on verovapaata tai sen maksamista voi lykätä, jos varallisuus sijoitetaan uuteen omistusasuntoon (Andrews ym., 2011).

Toisaalta, vaikka realisointiperusteiseen luovutusvoittoverotukseen liittyviä ongelmia pidetään suurina, toistaiseksi ei ole esitetty hyvää vaihtoehtoa, jota voisi soveltaa kaikkiin varallisuuseriin. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että monien varallisuuserien vuotuisen arvonnousun määrittäminen on hankalaa ilman kaupankäynnin tuottamaa informaatiota.

Tässä raportissa tarkastelluista maista Ruotsissa ja Yhdysvalloissa oman asunnon luovutusvoitto on veronalaista. Molemmissa maissa myyjä on oikeutettu tietyn edellytyksin huojennuksiin. Yhdysvalloissa luovutusvoitto on veronalaista vain, jos se ylittää tietyn alarajan. Ruotsissa veron maksamista voi lykätä, jos ostaa uuden omistusasunnon, mutta lykkäykselle pitää maksaa vuotuinen korko. Jos yleinen korkotaso on matala verrattuna lykkäyskorkoon, luovutusvoittoveron lykkääminen ei ole taloudellisesti kannattavaa. Tämä tarkoittaa, ettei mahdollisuus lykkäykseen pienennä luovutusvoittoverotuksen lukitusvaikutusta.

Luovutusvoittoverotus ja perintöverotus täydentävät toisiaan, mutta kohdistuvat osittain eri tavalla. Koska molemmat verot sisältävät myös erilaisia huojennuksia ja poikkeuksia, lopputuloksena saattaa olla kokonaisuus, jolla on voimakkaita kannustinvaikutuksia ja jossa verorasituksen kohdistuminen on sattumanvaraista. Muiden maiden uudistukset ja niiden arvioinnit viittaavatkin siihen, ettei luovutusvoittoverotusta tai perintöverotusta voi uudistaa, ellei ensin määrittele, mitä kummallakin verolla tavoitellaan.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Esimerkiksi Ison-Britannian verojärjestelmän uudistamistarpeita pohtivassa Mirrlees Review'ssä korostetaan sitä, että luovutusvoittoverotuksella ja perintöverotuksella on omat erilliset tehtävänsä. *"If policy-makers do not accept the argument for taxing transfers, then they should not tax them: simply abolish*

Perintöverosta luopuminen aiheuttaisi väistämättä painetta ainakin luovutusvoittoverotuksen uudistamiseen, erityisesti jos ajatellaan, että perintöveron tärkein tehtävä on täydentää luovutusvoittoverotusta. Näyttää siltä, että perintöverotuksesta luopuneet maat ovat valinneet luovutusvoittoverotuksen suhteen hyvin erilaisia toimintatapoja. Epäilemättä erilaiset ratkaisut heijastavat ainakin osittain sitä, että pääomatuloverotus kokonaisuutena on järjestetty eri maissa eri tavalla.

Perintöverosta luovuttaessa luovutusvoittoverotuksessa voidaan soveltaa jatkuvuusperiaatetta, jossa perinnön saajan hankintameno määräytyy edellisen omistajan hankintamenon perusteella. Näin ollen varallisuuden kerryttäminen ja siirtäminen seuraaville sukupolville tapahtuu ilman veroseuraamuksia niin kauan, kun omaisuutta ei realisoida. Tämä todennäköisesti voimistaisi luovutusvoittoverotuksen lukitusvaikutusta ja voisi joissain tapauksissa johtaa siihen, ettei omaisuuden arvonnousu tulisi missään vaiheessa verotetuksi.

Toinen vaihtoehto olisi soveltaa luovutusvoittojen verotusta myös vastikkeettomiin luovutuksiin, kuten Kanadassa, jossa perinnön jättäjän katsotaan luovuttaneen omaisuuden käyvästä arvosta juuri ennen kuolemaansa ja tehneen verotettavan luovutusvoiton tai vähennyskelpoisen luovutustappion. Tällainen järjestelmä aiheuttaisi vastaavanlaisia likviditeettiongelmia kuin perintöverotuskin. Toisaalta luovutusvoittoverotuksen lukitusvaikutus olisi pienempi kuin jatkuvuusperiaatetta soveltavissa järjestelmissä, koska omaisuuden arvonnousu tulisi verotuksen piiriin aina vähintään kerran sukupolvessa.

Molemmissa tapauksissa oman erityiskysymyksensä muodostaa se, miten kohdella perintönä tai lahjana saatuja varallisuuseriä, joihin ei muuten kohdistu luovutusvoittoverotusta. Tyypillinen poikkeus luovutusvoittoverotuksessa on se, ettei oman asunnon luovutusvoittoa veroteta. Jos luovutusvoittoverotuksessa sovellettaisiin jatkuvuusperiaatetta perintöjen ja lahjojen kohdalla, verotus kannustaisi myymään oman asunnon ennen kuin omaisuus jätetään perinnöksi. Tästä syystä Norjassa poiketaan jatkuvuusperiaatteesta oman asunnon kohdalla ja sovelletaan epäjatkuvuusperiaatetta. Kanadassa vastaavasti oma asunto on vapautettu luovutusvoittoverotuksesta myös silloin, kun se annetaan perintönä.

Kanadan ja Norjan ratkaisuissa luovutusvoittoverotus ei kohtele neutraalisti eri varallisuuskohteiden arvonnousua ja kannustaa siten investoimaan asuntovarallisuuden muun varallisuuden sijaan. Toisaalta, oman asunnon luovutusvoittojen verottaminen vähentäisi kotitalouksien liikkuvuutta ja heijastuisi siten negatiivisesti työmarkkinoihin. Jos jälkimmäinen kannustinvaikutus on haitallisempi, luovutusvoittoverotuksen laajentaminen kattamaan myös oman asunnon luovutusvoiton lisää verotuksen aiheuttamaa hyvinvointitappiota. Tutkimuskirjal-

---

*inheritance tax. But if there is an argument for taxing transfers, that must be on top of the regime for taxing returns to capital.”* (IFS, 2011, luku 15).



lisuuden perusteella ei kuitenkaan voida aukottomasti sanoa, kumpi vaikutus on tärkeämpi.

Luovutusvoittoverotusta ei siis välttämättä ole optimaalista uudistaa niin, että oman asuntoon liittyvät huojennukset poistetaan. Toisaalta jos oman asunnon luovutusvoitot ovat verovapaita ja jos perintöverosta luovuttaisiin, omitusasuntoihin sidotun varallisuuden arvonnousu jäisi kokonaan verotuksen ulkopuolelle. Verojärjestelmä, joka perustuu perintöveron ja luovutusvoittoveron yhdistelmälle, voikin olla tehokkaampi kuin järjestelmä, joka perustuu pelkästään luovutusvoittoverotukseen.

## Kirjallisuus

- Andrews, D. – A. Caldera Sánchez – Å. Johansson (2011), Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 836.
- Aregger, N. – M. Brown – E. Rossi (2013), Transaction Taxes, Capital Gains Taxes and House Prices, Swiss National Bank Working Papers, 2013–2.
- Auerbach, A. (2013), Capital Income Taxation, Corporate Taxation, Wealth Transfer Taxes and Consumption tax Reforms, University of California, Berkeley, mimeo.
- Auerbach, A. (1991), Retrospective Capital Gains Taxation, *American Economic Review* 81(1), 167-178.
- Auerbach, A. – D.F. Bratford (2004), Generalized Cash-Flow Taxation, *Journal of Public Economics* 88, 957–980.
- Bergstresser, D. – J. Pontiff (2013), Investment taxation and portfolio performance, *Journal of Public Economics* 97, 245-257.
- Boadway, R. (2011), Rethinking Tax-Transfer Policy for 21<sup>st</sup> Century Canada, (toim. F. Gorbet – A. Sharpe) *New Directions for Intelligent Government in Canada: Papers in Honour of Ian Stewart*, Centre for the Study of Living Standards.
- Boadway, R. – E. Chamberlain – C. Emmerson (2010), Taxation of Wealth and Wealth Transfers: Appendices, *Mirrlees Review Dimensions of Tax Design*, Institute for Fiscal Studies.
- Cunningham, C.R. – G.V. Engelhardt (2008), Housing Capital-Gains Taxation and Homeowner Mobility, Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997, *Journal of Urban Economics* 63, 803–815.
- Denk, O. (2012), Tax Reform in Norway: A Focus on Capital Taxation, OECD Economics Department Working Papers, No. 950, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9bls0vpd5d-en>
- Eerola, E. – T. Lyytikäinen – T. Saarimaa (2014), Asumisen verotus – katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen, *VATT Muistiot* 38.
- Englund, P. – P.H. Hendershott – B. Turner (1995), The Tax Reform and the Housing Market, *Swedish Economic Policy Review* 2(2), 319–356.
- Finanspolitistka rådet (2009), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2008, Stockholm.
- Gale, W. – J. Slemrod (2000), Resurrecting the Estate Tax, *The Brookings Institution Policy Brief*, No 62.

- IFS (2011), *The Mirrlees Review: Tax by Design*, Oxford University Press.
- Ivković, Z. – J. Poterba – S. Weisbenner (2005), Tax-Motivated Trading by Individual Investors, *American Economic Review* 95(5), 1605-1630.
- Joulfaian, D. (2005), Choosing between gifts and bequests: How taxes affect the timing of wealth transfers, *Journal of Public Economics* 89, 2069-2091.
- Lundborg, O. – P. Skedinger (1998), Capital gains taxation and residential mobility in Sweden, *Journal of Public Economics* 67, 399–419.
- Lyly, P. (2014), Perintö-, lahja- ja luovutusvoittoverosäädökset Ruotsissa, Valtiovarainministeriö, julkaisematon muistio.
- McKenzie, K.J. – A.J. Thompson (1995), Dividend Taxation and Equity Value: The Canadian Tax Changes of 1986, *The Canadian Journal of Economics* 28(2), 463-472.
- Menoncin, F. – P.M. Panteghini (2009), Retrospective Capital Gains Taxation in Real World, CESifo Working Paper no 2674.
- Rosen, H. (1985), Housing subsidies: Effects of housing decisions, efficiency and equity, (toim. Auerbach, A.J. – M. Felstein) *Handbook of Public Economics*, vol 1, Elsevier (North-Holland).
- Ropponen, O. (2015), Perintö- ja lahjaverot: kirjallisuuskatsaus, VATT Muistiot 45.
- Royal Ministry of Finance (2013), *The National Budget 2014, A summary*, [http://www.statsbudsjetten.no/Upload/Statsbudsjett\\_2014/dokumenter/pdf/national\\_budget\\_2014.pdf](http://www.statsbudsjetten.no/Upload/Statsbudsjett_2014/dokumenter/pdf/national_budget_2014.pdf)
- Shan, H. (2011), The Effect of Capital Gains Taxation on Home Sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997, *Journal of Public Economics* 95(1), 177–188.
- Sheffrin, S.M. – T.M. Turner (2001), Taxation and House-Price Uncertainty, Some Empirical Estimates, *International Tax and Public Finance* 8, 621–636.
- Sørensen, P.B. (2013), *The Swedish housing market: trends and risks*, Rapport till Finanspolitiska rådet, 2013/5.
- Toder, E. & A.D. Viard (2014), Major Surgery Needed: A Call for Structural Reform of the U.S. Corporate Income Tax, American Enterprise Institute and Tax Policy Center.
- Zimmer, F. (2014), Generation Shifting and the Principle of Continuity in Norwegian Tax Law, *Nordic Tax Journal* 1, 93-101.